

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署、高雄市(原高雄縣)政府環境保護局。

貳、案由：行政院環境保護署建立之事業廢棄物申報管制系統，未盡嚴密，尚乏主動覈實勾稽機制，對現行非列管事業之廢棄物產出、清理管制，不切實際，且未妥適處理國內不可燃事業廢棄物處理容量不足窘象，造成廢鋁渣及鋁集塵灰依法處理障礙，終至不法情事迭生；高雄市(原高雄縣)政府環境保護局迄未妥善處理轄境內廢鋁渣非法堆(棄)置廠房清理改善，致生民怨訾議，行政效率顯有不彰，均核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院環境保護署建立之事業廢棄物申報管制系統，未盡嚴密，對於事業與清除處理業者集體舞弊造假、申報不實情形，尚乏主動覈實勾稽機制，對現行非列管事業之廢棄物產出、清理管制，又不切實際，顯有闕漏，致廢鋁渣與鋁集塵灰非法處理事件一再發生，危及民眾生命財產安全，難辭監督管理不周之責：

(一)按環境基本法第 26 條明揭：「中央政府對於環境污染行為，應建立事前許可、機動查核及事業自動申報制度，以有效管制污染源。」復依廢棄物清理法(下稱廢清法)第 31 條第 1 項規定：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：…二、依中央主管機關規定之格式、項目、內容、頻率，以網路傳輸

方式，向直轄市、縣(市)主管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用…情形。」同條第 4 項：「清除、處理第一項指定公告之事業所產生之事業廢棄物者，應依第一項第二款規定辦理申報。」同法第 9 條則規定：「主管機關得自行或委託執行單位派員攜帶證明文件，進入公私場所…，檢查、採樣廢棄物貯存、清除、處理或再利用情形…」準此，經指定公告一定規模之事業，依規定應定期向所在地環保主管機關以網路申報其廢棄物產出、清理及再利用情形，而各級環保機關亦可派員現場查核廢棄物清理情形，以確保相關廢棄物有效管制及妥善處理，允先敘明。

(二)查廢鋁渣與鋁集塵灰主要產源為鋁鑄造業與鍊鋁業等鋁基本工業，其登記資本額新臺幣(下同)100 萬以上，或一般事業廢棄物實際或設計最大月產量 10 公噸以上，或產出有害事業廢棄物者，依環保署公告，應以網路傳輸方式申報廢棄物產出、貯存、清除、處理及再利用情形。據環保署所復，98 年度列管廢鋁渣與鋁集塵灰產源事業計有 85 廠家，廢鋁渣與鋁集塵灰年平均產出量分別為 10,000 公噸及 2,600 公噸，前者占全國事業廢棄物總量約 0.06%~0.08%，主要係以掩埋方式處理；後者則約占 0.02%~0.03%，以掩埋、固化及廠內再利用為主；此類廢棄物因含氮化鋁，經環境水解後，會釋放刺激性惡臭氣體-氨氣，併為陳明。

(三)揆諸「內政部警政署環境保護警察隊第三中隊偵破張○○環保流氓犯罪集團案報告書」，97 年度高雄市(原高雄縣)不法集團租用廠房堆(棄)置廢

鋁渣與鋁集塵灰案原由，為臺南市(原臺南縣)、高雄市(原高雄縣)及屏東縣轄內相關事業，為圖謀利及節省清理廢棄物成本，未依據廢棄物清理計畫書內容，委由無照營業犯罪集團違法清理所致。其涉不法清理之委託事業計有 22 廠家，其中 14 家為列管事業，餘 8 家為非列管事業(含違章工廠)；次據環保署簡報說明，95 年至 99 年間，查獲 7 件廢鋁渣與鋁集塵灰非法清理案，高雄市(原高雄縣)不法集團租用廠房非法棄置所涉 6 處場址，現場堆置量約 1 萬 3,056 公噸。

(四)惟查，高雄市(原高雄縣)非法堆(棄)置廢鋁渣與鋁集塵灰來源，為部分事業未依規定申報及非法處理所致；其部分事業之所以能規避管制委託不法，據環保署函復稱：「環保機關現場稽查時，業者如表示因當時經濟不景氣至產量下降，或因人員異動不熟悉申報作業，導致申報資料錯漏等理由，均可能誤導稽查人員，不易發現其以多報少情事，形成稽查督察盲點，致有部分不肖業者為節省成本，未尋正常管道非法處理，甚至非法棄置情事。另列管事業以網路申報廢棄物產出、貯存及清理流向過程，考量部分事業未於廠內設置地磅，乃允許該事業以準確預估之廢棄物重量進行申報，如事業申報廢棄物清運未過磅者，應改由清除者或處理者至少一者過磅，且該事業應於廢棄物經清除者或處理者過磅後，於次月 5 日前申報前月底貯存於廠內之貯存量，再由各地方環保局進行業者申報資料勾稽比對。惟少數產源事業與清除處理業者集體舞弊造假、申報不實，確較不易發現其異常情形，仍須透過民眾陳情檢舉，或由環保人員主動不定期至現場稽查比對其

申報資料，方能有效掌控實際現況。」由此可見，現行廢棄物申報管制系統未以事業營運活動為基礎，相互勾稽，嚴密度顯有不足，尤以國內未普及規範事業設置地磅，稽查人員實難以肉眼查驗事業廢棄物產出、貯存量，兼以現行制度僅賴事業誠實申報，不無以多報少之慮；又對於事業與清除處理業者集體舞弊造假、申報不實情形，亦乏有主動覈實之勾稽機制，自難達成確實管制之目的，致該等廢棄物未妥善處理，非法流竄，危及民眾生命財產安全，環保署難辭監督管理不周之責。

(五)又高雄市(原高雄縣)不法集團租用廠房非法堆(棄)置廢鋁渣及鋁集塵灰數量約1萬3,056公噸，其涉不法清理之委託事業計22廠家(列管14廠家、非列管8廠家)，依此比例，遠逾環保署查復列管事業85廠家年平均產出量1萬2,600公噸，且民眾舉報非法堆(棄)置時間未達數月；據此而論，未列管事業產量顯更多於列管事業產量，或縱其量少，惟各廠累積事業廢棄物堆置數量亦已達相當規模，影響性不可小覷。然該等事業卻免於申報管制與環保機關稽查列管，此證諸環保署查復各縣市調查未列管事業稽查結果，多未有紀錄，即可明證，突顯現行規範及列管機制之疏漏。加之，本院現地履勘各廠房堆(棄)置情形發現，各址堆放太空包數遠逾千包，整齊緊靠堆置，猶非一時可及，按此類廢棄物遇空氣中水氣，將產生刺激性氨氣，如經搬運擾動，刺激性惡臭更甚，洵非人員作業可久候。可見該批廢鋁渣與鋁集塵灰於非法堆(棄)置之際，應係近期產出且即進行非法清運，非屬產源事業久貯待清者。換言之，此

等逾列管事業年平均產出量之廢鋁渣與鋁集塵灰，應係短期生成，益徵現行列管數量之短估，是環保署廢棄物申報管制系統執行結果，未能掌握事業實際產量與清理流向，有失機先查察之效，灼然甚明；環保署允應迅究事源，通盤檢討改善，以謀機先防杜，遏阻不法。

(六)綜上所陳，行政院環境保護署督管之事業廢棄物申報管制系統，未盡嚴密，針對事業與清除處理業者集體舞弊造假、申報不實情形，乏有主動覈實勾稽機制；復現行對於非列管事業之廢棄物產出、清理管制，不符實際，顯有闕漏，有失機先查察之效，致廢鋁渣與鋁集塵灰非法處理情事屢有發生，危及民眾生命財產安全，難辭監督管理不周之責，允應迅究事源，通盤檢討改善，遏阻不法。

二、行政院環境保護署未妥適處理國內不可燃事業廢棄物處理容量不足窘象，整體供需嚴重失衡，造成廢鋁渣及鋁集塵灰依法處理障礙，終至不法情事迭生，影響環境品質，核有怠失：

(一)依廢清法第4條規定：「本法所稱主管機關，在中央為行政院環境保護署…」同法施行細則第2條舉列中央主管機關之主管事項：一、全國性廢棄物清理政策、方案與計畫之策劃、訂定及督導。復按行政院90年1月17日台89環字第36996號函核定之「全國事業廢棄物管制清理方案」，一般事業廢棄物由環保署負責整合、協調、監督各目的事業主管機關推動，提供一般廢棄物處理設施之餘裕量，協助處理一般事業廢棄物。環保署為統籌規劃、分工、協調與推動全國一般事業廢棄物處理事宜，設置一般事業廢棄物處理小組

，據該小組設置要點第 2 點明揭任務如后：「…(2) 一般事業廢棄物現有處理及最終處置設施處理能量調查、評估之協調事宜。(3) 一般事業廢棄物之處理及最終處置設施之統籌規劃、分工、協調與推動…」準此，環保署針對一般事業廢棄物之去化處理，自應以前瞻化管理，即早規劃、推動因應策略及處理設施設置，避免因廢棄物未妥善處理致造成環境之危害，容先敘明。

(二) 查廢鋁渣與鋁集塵灰屬一般事業廢棄物，國內年產出量約 1 萬 2,600 公噸，據環保署所復，目前國內營運中之民營掩埋場計有 6 場，惟可供掩埋處理前揭事業廢棄物之民營掩埋場僅有高雄市(原高雄縣)大倉實業股份有限公司(控管進場量 5.8 萬公噸/年，剩餘掩埋年 3.2 年)、桃園縣轆碩環保股份有限公司(控管進場量 3 萬公噸/年，剩餘掩埋年 1.5 年)兩座掩埋場(其餘廣源造紙股份有限公司、南亞塑膠工業股份有限公司麥寮總廠不開放收受其他事業之廢棄物，永燦資源再生科技有限公司僅可收受廢玻璃與廢陶瓷磚瓦等，高聯可寧衛股份有限公司僅收受經中間處理後之固化物掩埋處理)，然以全國不可燃事業廢棄物 94 年至 98 年平均掩埋需求量約為每年 45 萬公噸觀之，整體掩埋容量即有不足現象，且供需嚴重失衡情形明甚，間接造成廢鋁渣與鋁集塵灰進場處理排擠效應與處理費用日趨高漲等問題。此徵諸環保署、高雄市(原高雄縣)政府環境保護局查復，高雄市(原高雄縣)非法堆(棄)置廢鋁渣與鋁集塵灰案原由，均認因最終處置場設施剩餘空間有限，合法掩埋場申請設置不易，廢鋁渣與鋁集塵灰清除處理費用高昂，益見其然；是環保署怠

未妥適處理國內不可燃事業廢棄物處理容量不足窘象，建立多元暢化去化管道，終至不法情事迭生，自難辭咎責。

(三)另針對民營掩埋場相繼飽和，且因掩埋用地取得困難及民眾環保抗爭不斷，致新設掩埋場不易，全國掩埋處理設施容量不足困窘之解決策略，環保署表示，廢鋁渣與鋁集塵灰具有回收再利用價值，短期階段，廢鋁渣處理策略以掩埋為主，鋁集塵灰則以掩埋及廠內再利用；中長期將推動廢鋁渣與鋁集塵灰回收再利用，並輔以部分掩埋作為處理策略，預期將可有效去化，減少掩埋場所需容積，達到資源循環再利用，減少非法棄置之情形發生。該署將召開跨部會協商，提升事業廢棄物再利用，並規劃推動公有垃圾掩埋場再生活化，中長程將評估推動廢棄資源物填海造島之可行性等。

(四)惟查環保署 95 年 11 月 2 日環署督字第 0950084324 號函略以：「…衡酌法令規定及目前公有一般廢棄物衛生掩埋場設備、設施及營運管理情形，基於本署補助興建者，係以處理家戶垃圾為主…，應自 96 年度起停止收受處理事業廢棄物…」故之，公有一般廢棄物衛生掩埋場 96 年起，即未開放處理事業廢棄物。至前揭再生活化公有一般廢棄物衛生掩埋場，以處理事業廢棄物部分，按彼等衛生掩埋場原設置以處理家戶垃圾為主，其污染防制(治)設施規模、效能或操作條件等，自不若處理污染潛勢較高之事業廢棄物，而目前公有一般廢棄物掩埋場之營運管理，係由縣(市)環保局負責，或縣(市)環保局委託鄉(鎮、市)公所執行，相關人力、技術、環境監控及維護

經費籌編等能力均較不足。基上所述，環保署允應妥慎評估公有一般廢棄物掩埋場既有設施相容性、擴充性，並就制度面、執行面及管理面一併考量，建立完整配套措施與管制系統，以免曲相遷就，因陋襲簡，致貽紛爭。

- (五)據上論結，國內廢鋁渣與鋁集塵灰處理，因全國不可燃事業廢棄物掩埋需求過量，整體供需失衡，致處理排擠效應與高費用化日趨灼然，形成依法處理障礙，環保署怠未妥適處理國內不可燃事業廢棄物處理容量不足窘象，建立多元暢化去化管道，終至不法情事迭生，影響環境品質，自難辭咎責。環保署亟應正視國內不可燃事業廢棄物處理容量不足問題，從速籌謀永續發展策略，廣拓廢棄物去化多元途徑，暢化處理管道，加強源頭管理與流向追蹤、稽查管制，以遏阻不法棄置情事。

三、高雄市(原高雄縣)政府環境保護局迄未妥善處理轄境內廢鋁渣非法堆(棄)置廠房清理改善，致生民怨訾議，行政效率顯有不彰，核有怠失：

- (一)按憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」揭示，人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴(司法院釋字第 400 號解釋前段參照)。順此，人民除可向國家要求其生存、工作及財產消極不受侵害之外，亦可要求國家機關積極作為，使其生存、工作及財產獲得保障，特此敘明。

- (二)查張德輝所屬犯罪集團自 97 年 2 月起，先向高雄

市(原高雄縣)6名不知情之地主承租廠房後，利用低價承攬廢鋁渣與鋁集塵灰等事業廢棄物清理，再以暫存名義堆置於所承租之廠房內，待堆置滿倉後，即避不見面，從中謀取非法暴利。高雄市(原高雄縣)政府環境保護局未能及時查察轄內事業廢棄物處理流向異常，遏止非法堆置情事，監督查核機制顯未臻完備，前經本院98年2月18日內政及少數民族、財政及經濟委員會第4屆第14次聯席會議決議糾正在案，併為陳明。

- (三)據高雄市(原高雄縣)政府提報「監察院糾正未能及時查察轄內事業廢棄物流向異常等情之轄內烏松鄉中正路99之○○號堆置之鋁廢料後續處置情形報告書」，該案經高雄地方法院檢察署偵訊，涉案事業均否認犯行，爰檢察官依調查所得之證據結果逕予起訴，嗣高雄市(原高雄縣)政府環境保護局於98年7月21日依起訴書所載事實，以高縣環四字第0980801528號函通知污染行為人及委託事業陳述意見，並於同年8月15日作成處分，令污染行為人及委託事業限期清理。惟涉案事業均表不服，陳述意見或訴願過程，大都否認有違法情事而不願配合清理，因處分相對人皆未於期限內清理。該局遂依廢清法第71條規定，於99年2月9日以高縣環四字第0990800316號函，命污染行為人繳納代履行費用1億2,794萬8,800元。然本案調查期間，相關處分仍待移送行政執行，或有另為適法處分、事業持續行政訴訟等情，改善期程長期懸宕。嗣99年6月間，高雄市(原高雄縣)政府環境保護局採檢轄內烏松區(原烏松鄉)中正路99之○○號廠房土壤中重金屬含量，發現已超過土壤污染管制標準，同年10

月6日及12日公告前址為土壤污染控制場址並劃定土壤污染管制區，待廢棄物清理完畢後，再進行土壤污染改善作業。此其間，本院持續接獲相關土地所有人陳訴，廢棄物清理遲滯，影響渠等權益甚鉅等情。

(四)按廢清法第71條規定，清理責任人若屆期不為清除處理時，主管機關或執行機關得代為清除處理，並向其求償必要費用。高雄市(原高雄縣)政府環境保護局表示，地方政府財源不足，無法代履行後再行求償，又實務上法院不認同未清理即假扣押，且清理責任人無經濟資力可繳納代履行費用等原因，致清理時程延宕；惟參以環保署98年3月2日環署訴字第0980017475號訴願決定書所示，本案相關地主多於不知情之情形下，遭不法集團堆置廢棄物，亦為犯罪被害人。究其根源，該類廢棄物源頭管制疏失致非法流竄，危及民眾財產安全，主管機關自有未善盡管理之責。蓋人民財產權之保障為憲法所明定，為落實其旨，主管機關自應主動積極協助改善，對於有污染擴大或二次公害之虞者，採取必要改善措施，避免或減少其損害，有效保障民眾財產安全，維護環境品質。

(五)綜上所陳，高雄市(原高雄縣)非法堆(棄)置廢鋁渣與鋁集塵灰案，前經本院98年2月18日內政及少數民族、財政及經濟委員會第4屆第14次聯席會議決議糾正在案，高雄市(原高雄縣)政府環境保護局迄未妥善處理後續清理改善，致生民怨訾議，行政效率顯有不彰，核有怠失。

綜上所述，行政院環境保護署建立之事業廢棄物申報管制系統，未盡嚴密，尚乏主動覈實勾稽機制，

對現行非列管事業之廢棄物產出、清理管制，不切實際，且未妥適處理國內不可燃事業廢棄物處理容量不足窘象，造成廢鋁渣及鋁集塵灰依法處理障礙，終至不法情事迭生，核有怠失；高雄市(原高雄縣)政府環境保護局迄未妥善處理轄境內廢鋁渣非法堆(棄)置廠房清理改善，致生民怨訾議，行政效率顯有不彰，均核有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 100 年 月 日